BILL S-13: THE ROYAL ASSENT ACT

James R. Robertson
Law and Government Division

8 February 2001

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL S-13

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:		First Reading:	7 February 2001
Second Reading:		Second Reading:	2 May 2001
Committee Report:		Committee Report:	
Report Stage:		Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

101-06418/

TABLE OF CONTENTS

PAGE

BACKGROUND 1

A. Canadian Proposals for Reform of Royal Assent Procedure 2
1. Senate Motion of Inquiry (1983) 2
2. McGrath Committee (1985) 3
3. Standing Senate Committee on Standing Rules and Orders Report (1985) 3
4. Bill S-19, Royal Assent Bill (1988) 4
5. House of Commons Standing Committee on House Management (1993) 4
6. Previous Versions of Bill S-13 in the Senate 5

B. Procedure for Royal Assent in Other Commonwealth Countries 5

DESCRIPTION AND ANALYSIS 7

COMMENTARY 8

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL S-13: THE ROYAL ASSENT ACT

BACKGROUND

Bill S-13 was introduced in the Senate by Senator John Lynch-Staunton, the Leader of the Opposition in the Senate, on 7 February 2001.

Versions of this bill had been tabled previously. Senator Lynch-Staunton tabled Bill S-15, on 2 April 1998. That bill was given second reading and referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on 9 June 1998. The Committee reported the bill back with amendments on 18 June 1998. The bill was withdrawn, however, on 8 December 1998. Senator Lynch-Staunton subsequently introduced Bill S-26 on 10 March 1999, but that bill died on the *Order Paper* when the first session of the 36th Parliament was prorogued on 18 September 1999. In the 2nd Session of the 36th Parliament, Senator Lynch-Staunton reintroduced the bill as S-7; that bill was identical to Bill S-26, and virtually identical to Bill S-15 as amended by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.(1)

Bill S-13 would provide an alternative to the formal Royal Assent process currently used in the Canadian Parliament, so that Royal Assent could be signified by written declaration, in a procedure similar to that used in Australia for the past many years.

Royal Assent is the final stage of an Act of Parliament; it is the formal process by which a bill becomes law and is given by, or on behalf of, the Sovereign after a bill has been finally agreed to by both the Senate and the House of Commons. According to citation 753 of the Sixth Edition of *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, "When bills, either public or private, have been finally agreed to by both the Senate and the House of Commons, they await only the Royal Assent to be declared to Parliament to give them the complement and perfection of law."

---

(1) For a discussion of previous bills, see Library of Parliament, Legislative Summary LS-318E (Bill S-15); LS-336E (Bill S-26); and LS-348E (Bill S-7).

The *Constitution Act, 1867* provides in section 17 that:

> There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.

Sections 55 to 57 of the *Constitution Act, 1867* deal with the granting of Royal Assent by the Governor General, and with the circumstances in which Assent can be disallowed or withheld. These sections do not specify any particular procedure that must be followed.

In Canada, a formal Royal Assent ceremony is conducted in the Senate chamber, to which the House of Commons is summoned. On behalf of the Queen, the Governor General or his or her representative signifies Royal Assent to the bills that are presented. Normally, in a practice that appears to date back to 1885, Royal Assent is granted by a Justice of the Supreme Court of Canada acting as Deputy Governor General. The Letters Patent Constituting the Office of Governor General authorize the appointment of Deputies, saying that each of them is "to exercise, during the pleasure of Our Governor General, such of the powers, authorities, and functions of Our Governor General as he may deem it necessary or expedient to assign."

The Royal Assent ceremony traces its origins to the beginning of parliamentary history in Great Britain, when bills were presented by the Lords and the Commons to the Sovereign for Assent. The coming together of the three branches in a formal ceremony was an important part of the process and confirmation of their respective roles and relationships.

Most countries with a Westminster-style Parliament have abandoned the Royal Assent ceremony. Canada appears to be unique among Commonwealth countries in retaining the procedure. As long ago as 1958, it was said that "the Canadian ceremony seems to be that which most closely resembles the original."[2]

The question of reforming the Royal Assent process in the Canadian Parliament has arisen on a number of occasions in recent years. The more important of these are described below, as is experience with Royal Assent in other Commonwealth countries.

A. Canadian Proposals for Reform of Royal Assent Procedure

1. Senate Motion of Inquiry (1983)

On April 1983, Senator Royce Frith, then Deputy Leader of the Government, tabled a notice of inquiry: "That he will call the attention of the Senate to the advisability of

---

(2) Norman Wilding and Philip Laundy, *An Encyclopaedia of Parliament*, London, Cassell and Company Ltd., 1958, p. 501-502

establishing alternate procedures for the pronouncement of Royal Assent to bills." In a lengthy speech on 10 May 1983, the Senator raised the question of whether there was a need for an additional and simpler procedure and, if so, what form it should take and what method should be adopted for implementing it. He reviewed the history of Royal Assent in Great Britain, and the procedure in the Canadian Parliament. He set out the arguments in favour of establishing alternative procedures for Royal Assent: the precedents in other countries, the advantages of not requiring both chambers to be sitting, and the advantage of having Royal Assent expressed in writing, for instance by proclamation. Senator Frith also reviewed the legal and constitutional dimensions of the question. Debate on the motion was adjourned.

2. McGrath Committee (1985)

In its Second Report, the Special Committee on the Reform of the House of Commons (commonly referred to as the McGrath Committee after its chair, the Hon. James A. McGrath) dealt with the issue of Royal Assent. It noted that, in the first session of the 32nd Parliament, witnessing Royal Assent had taken more than the equivalent of a full sitting day, as well as interrupting the flow of business in the House. The Report favourably reviewed the Australian procedure and observed that the United Kingdom and other Commonwealth Parliaments no longer maintained the system used in Canada. The Committee recommended that:

> the declaration of Royal Assent by written message be adopted in Canada and that the Government embark on the necessary discussions to achieve this change. Notwithstanding this recommendation, provision should be made for the use of the present practice should that be the pleasure of Her Excellency on the advice of Her Ministers.

3. Standing Senate Committee on Standing Rules and Orders Report (1985)

On 6 November 1985, the Standing Senate Committee on Standing Rules and Orders presented its Fourth Report, in which it noted that there had been considerable discussion in both the Senate and the House of Commons with respect to possible changes to the Royal Assent ceremony; as well, the issue had been raised in recent years in the Senate in Question Period. The Committee had held a series of meetings between May and October 1985 to consider the question of changes to the ceremony and recommended the following:

That the present formal procedure of Royal Assent be retained and that it be used

(a) at the request of the Governor General or of either House of Parliament and

(b) at least once a session, for example at the prorogation of a session.

That, in addition to the present practice, a simpler procedure be established based on the following principles:

(a) that the procedure involve representation from both the Senate and the House of Commons,

(b) that it be public, and

(c) that the declaration of Royal Assent be subsequently reported to both Houses of Parliament.

That representatives of the Senate meet with representatives of the House of Commons to draft a resolution for a joint Address of both Houses to be presented to Her Excellency the Governor General praying that she approve such changes to the Royal Assent ceremony as described in this Report.

4. Bill S-19, Royal Assent Bill (1988)

In July 1988, Senator Lowell Murray, the then Leader of the Government in the Senate, introduced Bill S-19 respecting the declaration of Royal Assent by the Governor General in the Queen's name to bills passed by the chambers of Parliament. As an alternative to the formal Royal Assent process, the bill proposed a system similar to that used in Australia for many years. Several – but not all – of the recommendations of the Standing Senate Committee on Standing Rules and Orders were included in the bill. Although it was debated several times, the bill had not received second reading when Parliament was dissolved on 1 October 1988, and it was not re-introduced in the next Parliament.

5. House of Commons Standing Committee on House Management (1993)

In 1993, the House of Commons Standing Committee on House Management tabled a report on parliamentary reform, which addressed, among other issues, Royal Assent. It was noted that the current procedure was time-consuming, interrupted the flow of business in the House, and was inconvenient when one chamber was not sitting and had to be recalled specifically for the procedure. The Committee believed that the recommendation of the McGrath

Committee had merit and should be pursued, and went on to make an almost identical recommendation:

> The declaration of Royal Assent by written message be adopted in Canada, and that the government undertake the necessary discussions to achieve this change. Provision should continue to be made for the use of the present practice of witnessing Royal Assent should that be the pleasure of His Excellency on the advice of His Ministers.

6. Previous versions of Bill S-13 in the Senate

As noted above, versions of Bill S-13 have been before the Senate since 1998. The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs studied Bill S-15 in June 1998, and heard witnesses; it reported the bill back with a number of amendments, which have been incorporated into subsequent versions. In the second session of the 36th Parliament, Bill S-7 (as it then was) was referred to the Standing Committee on Privileges, Standing Rules and Orders, which considered the bill on a number of occasions.

B. Procedure for Royal Assent in Other Commonwealth Countries

It is also relevant to review the experience and practice in other countries, particularly those with a parliamentary tradition based on the British model.

In the United Kingdom, until 1541 Royal Assent was granted by the Sovereign in person. In that year, to spare the King Henry VIII the indignity of assenting in person to the Bill of Attainder, which levied punishment for high treason against Queen Catherine [Howard], assent was accorded for the first time by royal commission. The practice of appointing Lords Commissioners to grant assent on behalf of the Sovereign became increasingly common. The last occasion in Great Britain on which Royal Assent was granted by the monarch in person was 12 August 1854, when Queen Victoria personally assented to several bills before proroguing Parliament.

Two incidents in the British Parliament in the 1960s led to the discontinuance of the Royal Assent ceremony there. In 1960, and again in 1965, Black Rod inconveniently arrived at the door of the British House of Commons, when the House was engaged in very heated debates. A number of Members protested loudly and strongly against the interruptions, staying in

their places and refusing to attend the Royal Assent – in the 1965 incident, a group of Members continued to debate the issue under discussion, even though the Speaker had left the chair.

The result was the *Royal Assent Act of 1967*, which set out two possible means for the granting of Royal Assent. The traditional means of doing so through three Lords Commissioners "in the presence of both Houses in the House of Lords in the form and manner customary before the passing of this Act" was confirmed. The Act went on, however, to declare that, alternatively, Royal Assent could be "notified to each House of Parliament, sitting separately, by the Speaker of that House or in the case of his absence by the person acting as such Speaker." In this case, Royal Assent is granted by the Lords Commissioners on Her Majesty's behalf (usually at Buckingham Palace) and relayed to each chamber by the Speaker or acting Speaker at a convenient time during the course of that day's business. In the House of Lords, Royal Assent may be notified at any convenient time during a sitting. In the House of Commons, Royal Assent may be notified immediately after prayers, at the commencement of public business, between Orders of the Day, between speeches in a debate, and between amendments at the consideration stage of a bill. The Commons has also ruled that the House should not be adjourned until notice of Royal Assent has been given. The traditional ceremony is observed at prorogation when Commissioners are directed by Letters Patent of the Sovereign to prorogue Parliament and to grant the Royal Assent to any outstanding bills.

Although the formal ceremony by which Royal Assent is granted to bills in the Australian Parliament is similar to the traditional practice in Great Britain and Canada, it has not taken place since the early years of the Australian Commonwealth. The usual practice is for the chamber that has initiated the bill to transmit copies of it to the residence of the Governor General. After the Governor General has affixed his or her signature, the assent is made known by Messages to the President of the Senate and Speaker of the House of Representatives, who duly notify their respective chambers.

In New Zealand, the Governor General has not attended in person to prorogue Parliament or assent to bills since 1875. Rather, bills are presented for Royal Assent at Government House where the Governor General assents to the bill by signing the two copies presented and returning these to the House with a Message informing the House that assent has been given to the bill in the name of the Sovereign. The Message, if received while the House is still sitting, is read to the House by the Speaker.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Clause 1 sets out the short title of the bill: the Royal Assent Act.

As the granting of Royal Assent is a royal prerogative, there was at one time some discussion about the procedure for effecting changes to it. When the issue was discussed in 1988 with respect to Bill S-19, the general feeling seemed to be that it would be appropriate for a bill to be passed by both chambers of Parliament and subsequently presented to the Governor General for Royal Assent.

Clause 2 provides that Royal Assent granted by the Governor General in the Queen's name to a bill passed by the Senate and the House of Commons could be declared either as at present, with the Royal Assent ceremony in the Senate chamber, or by a written declaration. These procedures would take place during the parliamentary session in which both Houses passed the bill. The first appropriation bill presented for Assent in any session, however, would require a formal Royal Assent ceremony, pursuant to clause 2(b). The procedure for appropriation bills is slightly different, in that the Speaker of the House of Commons presents them as a reminder that it is the House that grants aids and supplies and has the pre-eminent role in voting supply. The requirement that the first appropriation bill in a session be given Royal Assent in the traditional form would also ensure the occasional holding of a formal ceremony.

Clause 3 provides that a declaration of Royal Assent in the traditional way would have to take place on at least one occasion in each calendar year. This would address the problem posed by lengthy parliamentary sessions, which in recent years have not uncommonly lasted for two or three years. Without a requirement for at least one Royal Assent ceremony each year, such a ceremony might not be held for a long time.

Clause 4 proposes that a written declaration of Royal Assent would have to be reported in both the Senate and the House of Commons by the Speaker, or the person acting as the Speaker. There would be no requirement for this to take place within any specified period of time after the signing of the declaration.

Clause 5 provides that, where Royal Assent was given by means of written declaration, the date of assent would be the day on which the declaration was reported in both chambers; if it was reported in each chamber on different days, the assent date would be the later of those days. This would be particularly relevant to bills that came into force upon Royal Assent, or on a day related to the date of Royal Assent. This provision could lead to difficulties where one chamber was not in session, as when the House of Commons commonly adjourns

prior to the Senate before Christmas and summer breaks. The government would usually have an interest in ensuring that both chambers came back into session so that the written declaration could be reported; even so, it might be preferable to make provision for such contingencies in the *Rules of the Senate* or the *Standing Orders of the House*.

At present, it appears that Royal Assent is given at the moment that the Governor General or Deputy signifies assent by nodding his or her head. By the same token, under the bill assent would apparently be given at the moment that the written declaration was signed, not when it was communicated. Obviously, there is a concern that Royal Assent be formally conveyed to the two chambers. It may be that a written declaration filed with the Clerk of either chamber could be more efficient, less costly, and allow for more urgent situations; however, it would have to be communicated in some way to the members of the chamber.

Clause 6 provides that a written declaration of Royal Assent would not be a statutory instrument within the meaning of the *Statutory Instruments Act*. The definition of "statutory instruments" is intentionally broad; anything that falls within it is subject to parliamentary review and other procedures. Royal Assent in the form of a written document was obviously not intended to be subject to such review.

Clause 7 provides that no Royal Assent would be invalid simply because clause 3 had not been complied with. This provision is designed to quell any doubts about the validity of any bills or Royal Assent declared during a year in which, for some reason, there had been no formal ceremony. For example, there might have been no appropriation bill, or a prorogation or dissolution might have taken place before a ceremony had been held. Some concern has been expressed, however, that this provision could be used to avoid the traditional ceremony altogether.

COMMENTARY

The dissatisfaction with the current process for granting Royal Assent has been smouldering for a number of years. Attendance at the formal ceremonies is often sparse, and their timing can be inconvenient for Senators, Members of the House of Commons, and the Governor General or his or her Deputies. The recent practice of having justices of the Supreme Court of Canada deputize at such ceremonies also leads to concerns: not only does this duty place an extra burden on already very busy judges, but they may be called upon in future to adjudicate challenges to the legislation in question. It has also been pointed out that the planned

renovations to the Centre Block on Parliament Hill may require the House of Commons and Senate chambers to be located in different buildings at times in the next few years, thereby exacerbating difficulties in scheduling Royal Assent ceremonies. Bill S-13 is intended to provide an alternative to the traditional procedure – one that is simpler, more expeditious and more practical.

Against these arguments, it has been observed out that the Royal Assent ceremony is an important and meaningful part of Canada's parliamentary heritage. As one of the few occasions on which the three component parts of Parliament come together, it reminds Members and the general public that laws are enacted only with the approval of the Senate, the House, and Governor General. The elimination of the ceremony would, it is argued, further diminish the importance of the Senate and of the Governor General. The fact that other jurisdictions no longer have a formal ceremony is said not to be sufficient reason for Canada to follow their example.

There has been a certain amount of media coverage of Bill S-13 and its predecessors, but it does not appear to have generated much public discussion. The Monarchist League of Canada, which appeared before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs during its consideration of the bill, objected strenuously to the bill, arguing that the traditional Royal Assent ceremony is important constitutionally and symbolically and should not be jettisoned, that the alternative procedure proposed in the bill could well become the norm, and that there are other ways of addressing the issues that gave rise to the bill.

There is no requirement in the Canadian Constitution regarding the specific procedure to be used for obtaining Royal Assent, and, as noted above, most other parliamentary governments have eliminated the need for an actual ceremony. Proponents of Bill S-13 and its predecessors point out, however, that the intent of the bill is not to abolish the Royal Assent ceremony. The bill itself provides as a minimum that there would have to be a traditional ceremony for the first appropriation bill in each session, and at least one ceremony per year. It has been suggested that a Royal Assent ceremony should be held in the case of important bills – such as amendments to the Constitution or bills of historic significance. Senator Lynch-Staunton, the sponsor of the bill, has suggested that if fewer Royal Assent ceremonies were held, these might be accorded more respect and take on more significance than the present, more routine, ceremonies.

Suggestions other than those proposed in Bill S-13 have been put forward for dealing with the problems of the existing practices and procedures. Some parliamentarians feel it

is essential that the Governor General should personally attend the Royal Assent ceremony, or at least attend more frequently than has recently been the case. It has also been suggested that the Governor General could appoint eminent Canadians, such as Companions of the Order of Canada, as his or her deputies to preside over the ceremony. Another proposal is that Royal Assent ceremonies could be scheduled in advance – for instance, every fourth Thursday – to enable Parliament and parliamentarians to make the necessary arrangements.

Another suggestion is that the traditional ceremony be maintained for the most part, with an alternative Royal Assent procedure available only when the Senate and the House are not both sitting. This would deal with the situation that arises before a lengthy adjournment, when the House rises before the Senate, leaving bills to be passed by the latter chamber; in such situations, it is common for the House to be represented only by a deputy Speaker and one or two Members.

It would also be possible for Bill S-13 to be amended to include a provision allowing either chamber, the House leaders, or a certain number or percentage of Senators and/or MPs to request a traditional Royal Assent ceremony. The government could always opt for the traditional ceremony, and this would ensure that other parliamentarians could request it.

Apart from the proposal that Royal Assent be signified by written declaration, Bill S-13 does not specify the details of the proposed procedure. It has been suggested, for instance, that representatives of the government and opposition in both the Senate and the House of Commons could be in attendance when the bill was presented to the Governor General, although it is not clear whether or not this would be in public. Critics have expressed concern, however, that such a requirement would create an elaborate Royal Assent ceremony similar to that in the United States when the President signs bills. Such details would have to be spelled out.

PROJET DE LOI S-13 : LOI SUR LA SANCTION ROYALE

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Le 8 février 2001

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI S-13

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :		Première lecture :	7 février 2001
Deuxième lecture :		Deuxième lecture :	2 mai 2001
Rapport du comité :		Rapport du comité :	
Étape du rapport :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

CONTEXTE 1

A. Propositions canadiennes de réforme de la procédure d'octroi de la sanction royale 3
1. Motion d'interpellation au Sénat (1983) 3
2. Comité McGrath (1985) 3
3. Rapport du Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure (1985) 4
4. Projet de loi S-19, Loi sur la sanction royale (1988) 4
5. Comité permanent de la gestion de la Chambre des communes (1993) 5
6. Les versions antérieures du projet de loi S-13 présentées au Sénat 5

B. Procédure d'octroi de la sanction royale dans d'autres pays du Commonwealth 5

DESCRIPTION ET ANALYSE 7

COMMENTAIRE 9

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI S-13 : LOI SUR LA SANCTION ROYALE

CONTEXTE

Le projet de loi S-13 a été déposé au Sénat par le sénateur John Lynch-Staunton, leader de l'opposition au Sénat, le 7 février 2001.

D'autres versions du même projet de loi avaient déjà été présentées auparavant. Le sénateur Lynch-Staunton avait déposé le projet de loi S-15 le 2 avril 1998. Ce projet de loi avait été adopté en deuxième lecture et renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 9 juin 1998; le Comité en avait fait rapport avec des amendements le 18 juin 1998. Le projet de loi a toutefois été retiré le 8 décembre 1998. Le sénateur Lynch-Staunton a par la suite déposé le projet de loi S-26 le 10 mars 1999, mais celui-ci est mort au *Feuilleton* lorsque la 1re session de la 36e législature a pris fin par suite de l'abrogation du Parlement le 18 septembre 1999. Au cours de la 2e session de la 36e législature, le sénateur Lynch-Staunton a de nouveau présenté la mesure législative en tant que projet de loi S-7, qui était identique au projet de loi S-26 et presque identique au projet de loi S-15 amendé par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles(1).

Le projet de loi S-13 offrirait une solution de rechange à la procédure officielle d'octroi de la sanction royale actuellement en usage au Parlement canadien. Il permettrait que la sanction royale soit signifiée par une déclaration écrite un peu comme cela se fait en Australie depuis nombre d'années.

La sanction royale est la dernière étape que doit franchir une loi du Parlement avant d'entrer en vigueur. Elle est octroyée par le souverain ou au nom de celui-ci aux projets de loi après qu'ils ont été adoptés sous leur forme définitive à la fois par le Sénat et la Chambre des communes. Selon le commentaire 753 de la sixième édition de la *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne* : « Dès lors que des projets de loi d'intérêt public ou privé ont été adoptés sous

---

(1) Pour une analyse des projets de loi antérieurs, voir les résumés législatifs LS-318F (S-15), LS-336F (S-26) et LS-348F (S-7) de la Bibliothèque du Parlement.

leur forme définitive par le Sénat et la Chambre des communes, ils n'attendent plus que l'annonce au Parlement de la sanction royale, acte de leur édiction ».

L'article 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867* se lit comme suit :

> Il y aura pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes.

Les articles 55 à 67 de la *Loi constitutionnelle de 1867* traitent de l'octroi de la sanction royale par le gouverneur général et des circonstances dans lesquelles elle peut être désavouée ou refusée. Ces articles ne précisent pas la procédure à suivre.

Au Canada, une cérémonie officielle de sanction royale se déroule dans l'enceinte du Sénat après convocation de la Chambre des communes. Au nom de la reine, le gouverneur général ou son suppléant accorde la sanction royale aux projets de loi qui lui sont présentés. En règle générale, l'usage qui semble établi depuis 1885 prévoit que la sanction royale est accordée par un juge de la Cour suprême du Canada agissant en qualité de suppléant du gouverneur général. Les Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général autorisent la nomination de suppléants tout en précisant que chacun d'entre eux doit « exercer, durant le plaisir de Notre gouverneur général, les pouvoirs, attributions et fonctions de Notre gouverneur général que celui-ci jugera nécessaire ou opportun [de lui] assigner ».

La cérémonie de la sanction royale remonte à l'époque où, en Grande-Bretagne, les projets de loi étaient soumis par les Lords et les Communes à l'approbation du souverain. Le rassemblement des trois pouvoirs dans le cadre d'une cérémonie officielle faisait partie intégrante du processus et confirmait leurs liens et leurs rôles respectifs.

La plupart des pays dotés d'un système parlementaire de type britannique ont abandonné la cérémonie de la sanction royale. Le Canada semble être le seul pays du Commonwealth à l'avoir conservée. Dès 1958, on disait que « la cérémonie canadienne semblait être celle qui ressemblait le plus à l'originale »[(2)].

Il y a eu plusieurs propositions de réforme de la procédure d'octroi de la sanction royale depuis une quinzaine d'années. Le lecteur trouvera ci-après une description des plus

---

(2) Norman Wilding et Philip Laundy, *An Encyclopedia of Parliament*, Londres, Cassell and Company Ltd., 1958, p. 501-502.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

importantes ainsi qu'un rappel de l'évolution de la sanction royale dans d'autres pays du Commonwealth.

A. Propositions canadiennes de réforme de la procédure d'octroi de la sanction royale

1. Motion d'interpellation au Sénat (1983)

Le 28 avril 1983, le sénateur Royce Frith, alors leader adjoint du gouvernement, dépose l'avis de motion suivant : « Qu'il attirera l'attention du Sénat sur l'opportunité d'établir d'autres procédures d'octroi de la sanction royale aux projets de loi ». Dans le long discours qu'il prononce le 10 mai 1983, le sénateur se demande s'il convient de simplifier la procédure et, dans l'affirmative, quelle forme elle devrait revêtir et comment il faudrait s'y prendre pour la mettre en oeuvre. Il passe en revue l'histoire de la sanction royale en Grande-Bretagne ainsi que la procédure suivie au Parlement canadien. Il expose les arguments en faveur de l'établissement de procédures de rechange : les précédents dans d'autres pays; l'avantage qu'il y aurait à ne pas devoir réunir les deux chambres; et l'avantage qu'il y aurait à exprimer la sanction royale par écrit au moyen, par exemple, d'une proclamation. Il passe également en revue les dimensions juridiques et constitutionnelles de la question. Le débat sur la motion est cependant ajourné.

2. Comité McGrath (1985)

Dans son deuxième rapport, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (communément appelé le comité McGrath, du nom de son président, l'honorable James A. McGrath) traite de la question de la sanction royale. Il note que, dans la 1ère session de la 32e législature, la cérémonie de sanction royale a absorbé plus que l'équivalent d'un jour de séance tout en interrompant la conduite des affaires de la Chambre. Il observe que les Parlements du Royaume-Uni et d'autres pays du Commonwealth ont abandonné la procédure utilisée au Canada et il exprime une opinion favorable sur la procédure australienne. Il recommande :

> Que le Parlement du Canada adopte la formule selon laquelle la sanction royale est donnée par message écrit et que le gouvernement entreprenne les discussions nécessaires à cette fin. Par contre, on devrait également prévoir la possibilité de recourir à la pratique

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> actuelle si c'est là le bon vouloir de Son Excellence ou le conseil de ses ministres.

3. Rapport du Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure (1985)

Dans son quatrième rapport déposé le 6 novembre 1985, le Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure note qu'il a beaucoup été question au Sénat et à la Chambre des communes de modifications pouvant être apportées à la cérémonie de la sanction royale et que la question a été soulevée plusieurs fois au Sénat au cours des dernières années, pendant la période de questions. Après avoir tenu une série de réunions à ce sujet entre mai et octobre 1985, le Comité formule les recommandations suivantes :

> Que la présente formule traditionnelle de la sanction royale soit retenue et qu'elle soit utilisée :
>
> a) à la demande du Gouverneur général ou de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement
> b) au moins une fois par session, par exemple à la prorogation d'une session.
>
> Qu'en surcroît, une procédure simplifiée qui respecterait les principes suivants soit établie :
>
> a) que la procédure suivie engage et le Sénat et la Chambre des communes à y participer,
> b) qu'elle soit publique,
> c) qu'après chaque cérémonie l'on fasse rapport aux deux Chambres du Parlement sur la sanction royale déclarée.
>
> Que des représentants du Sénat rencontrent des représentants de la Chambre des communes pour rédiger une résolution en vue de la préparation d'une adresse qui doit être présentée conjointement par les deux Chambres à Son Excellence le Gouverneur général la priant de bien vouloir approuver certaines modifications à la cérémonie de la sanction royale décrites dans ce rapport.

4. Projet de loi S-19 : Loi sur la sanction royale (1988)

En juillet 1988, le sénateur Lowell Murray, alors leader du gouvernement au Sénat, dépose le projet de loi S-19 concernant l'octroi de la sanction royale par le gouverneur général au nom de la reine aux projets de loi adoptés par les deux chambres du Parlement. Ce projet de loi propose une solution de rechange à la procédure officielle en vigueur grâce à l'établissement d'un système similaire à celui en usage en Australie depuis nombre d'années. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

projet de loi tenait compte de beaucoup – mais non de la totalité – des recommandations du Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure. Débattu plusieurs fois, le projet de loi n'avait pas encore été adopté en deuxième lecture lorsque le Parlement a été dissous le 1er octobre 1988 et il n'a pas été déposé de nouveau au cours de la législature suivante.

5. Comité permanent de la gestion de la Chambre des communes (1993)

En 1993, le Comité permanent de la gestion de la Chambre des communes dépose un rapport sur la réforme parlementaire où il est question, entre autres, de la sanction royale. Le Comité signale que la procédure en usage prend beaucoup de temps, interrompt les travaux de la Chambre et, lorsqu'une des deux chambres n'est pas en session, exige le rappel de celle-ci. Il croit qu'il convient de donner suite à la recommandation du comité McGrath et il la reprend d'ailleurs à peu près telle quelle dans son rapport :

> que la déclaration de la sanction royale par message écrit soit adoptée au Canada, et que le gouvernement entreprenne les discussions nécessaires pour procéder à ce changement. On devrait pouvoir continuer à utiliser la procédure actuelle lorsque Son Excellence le souhaite, sur les conseils de Ses Ministres.

6. Les versions antérieures du projet de loi S-13 présentées au Sénat

Comme il a été mentionné plus tôt, diverses versions du projet de loi S-13 ont été déposées au Sénat depuis 1998. Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a examiné le projet de loi S-15 en juin 1998 et entendu des témoins; il a en fait rapport en proposant des amendements qui ont été incorporés dans les versions ultérieures. Pendant la 2e session de la 36e législature, le projet de loi S-7 (ainsi qu'il était alors connu) a été renvoyé au Comité permanent des privilèges, du règlement et de la procédure, qui l'a examiné en plus d'une occasion.

B. Procédure d'octroi de la sanction royale dans d'autres pays du Commonwealth

Il convient également d'examiner l'évolution de la sanction royale dans d'autres pays, notamment ceux de tradition parlementaire britannique.

Au Royaume-Uni, la sanction royale a été octroyée par le souverain en personne jusqu'en 1541. Cette année-là, pour épargner au roi l'indignité d'octroyer en personne la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sanction royale au *Bill of Attainder* (décret de confiscation de biens et de mort civile), qui châtiait la reine Catherine pour haute trahison, la tâche fut confiée pour la première fois à une commission royale. La nomination de lords commissaires chargés d'octroyer la sanction royale au nom du souverain est devenue ensuite de plus en plus courante. La dernière fois que le monarque en personne a octroyé la sanction royale en Grande-Bretagne remonte au 12 août 1854, lorsque la reine Victoria a personnellement donné la sanction royale à plusieurs projets de loi avant de proroger le Parlement.

Dans les années 60, il est survenu au Parlement britannique deux incidents qui ont conduit à l'abolition de la cérémonie de la sanction royale. En 1960 et de nouveau en 1965, il est arrivé que le gentilhomme huissier de la verge noire frappe à la porte de la Chambre des communes alors qu'elle était engagée dans un débat passionné. Un certain nombre de députés ont alors protesté haut et fort et refusé d'assister à la sanction royale. En 1965, ils ont poursuivi le débat même après que le Président eut quitté le fauteuil.

D'où le *Royal Assent Act of 1967*, qui prévoit deux procédures d'octroi de la sanction royale. Il confirme la procédure traditionnelle suivant laquelle trois lords commissaires octroient la sanction royale en présence des deux chambres à la Chambre des lords dans les formes en usage avant l'adoption de la loi. Toutefois, il dispose que la sanction royale peut être signifiée à chacune des chambres du Parlement, siégeant séparément, par le Président de la chambre ou, en son absence, par son suppléant. La sanction royale est alors octroyée par les lords commissaires au nom de Sa Majesté (d'ordinaire à Buckingham Palace) et chacune des chambres en est informée par le Président ou le Président suppléant à un moment opportun pendant la séance. À la Chambre des lords, la sanction royale peut être signifiée à n'importe quel moment opportun durant une séance. À la Chambre des communes, la sanction royale peut être signifiée immédiatement après la prière, avant l'étude des affaires d'intérêt public, entre les questions à l'ordre du jour, entre les discours dans un débat et entre les amendements au moment de l'examen d'un projet de loi. La Chambre des communes a également statué qu'elle ne s'ajourne qu'après l'octroi de la sanction royale. La procédure traditionnelle est suivie lorsque les commissaires sont chargés par lettres patentes du souverain de proroger le Parlement et d'octroyer la sanction royale aux projets de loi restants.

Bien que la procédure d'octroi de la sanction royale en usage au Parlement australien soit semblable à celle en usage en Grande-Bretagne et au Canada, elle n'a pas été

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

suivie depuis les débuts du Commonwealth australien. L'usage veut que la chambre qui a initié le projet de loi en transmette des copies à la résidence du gouverneur général. Après que le gouverneur général y a apposé sa signature, la sanction est signifiée par un message au Président du Sénat et au Président de la Chambre des communes, qui en informent chacun leur chambre.

En Nouvelle-Zélande, le gouverneur général ne se déplace pas pour proroger le Parlement ou octroyer la sanction royale aux projets de loi depuis 1875. Les projets de loi lui sont plutôt présentés en deux copies à son bureau et il les signe avant de les retourner à la Chambre avec un message l'informant qu'il a sanctionné les projets de loi au nom du souverain. Le Président fait lecture du message s'il le reçoit pendant que la Chambre siège.

DESCRIPTION ET ANALYSE

L'article 1 donne le titre abrégé du projet de loi – Loi sur la sanction royale.

Comme l'octroi de la sanction royale est une prérogative royale, la marche à suivre pour la modifier a déjà fait l'objet de discussions. En 1988, par exemple, à l'occasion de l'étude du projet de loi S-19, on a estimé qu'il conviendrait de faire adopter le projet de loi par les deux chambres du Parlement et de le soumettre par la suite au gouverneur général pour la sanction royale.

L'article 2 prévoit que l'octroi de la sanction royale par le gouverneur général au nom de Sa Majesté aux projets de loi adoptés par le Sénat et la Chambre des communes pourrait s'effectuer comme à l'heure actuelle par la cérémonie de la sanction royale dans l'enceinte du Sénat ou par une déclaration écrite. Ces procédures devraient avoir lieu pendant la session au cours de laquelle les deux chambres ont adopté les projets de loi en question. L'alinéa 2*b*) prévoit toutefois l'utilisation de la procédure officielle de sanction royale dans le cas du premier projet de loi de crédits présenté lors d'une session. La procédure pour ces projets de loi est légèrement différente : le Président des Communes rappelle alors que c'est la Chambre qui accorde les crédits et qu'elle joue le rôle prépondérant dans leur approbation. Le fait qu'on serait ainsi tenu d'avoir recours à la procédure habituelle pour ce premier projet de loi de crédits permettrait également de garantir l'utilisation occasionnelle de cette cérémonie officielle.

L'article 3 prévoit que la procédure traditionnelle d'octroi de la sanction royale devrait avoir lieu au moins une fois par année civile. Comme il est arrivé souvent au cours des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dernières années qu'une session parlementaire dure de deux à trois ans, la cérémonie de la sanction royale risquerait de ne pas avoir lieu pendant longtemps sans cette disposition.

L'article 4 propose que la déclaration écrite de sanction royale devrait être présentée devant le Sénat et la Chambre des communes par son Président ou son suppléant, et ce, dans aucun délai précis après la signature de la déclaration.

L'article 5 prévoit que, lorsque la sanction royale serait octroyée par déclaration écrite, la déclaration porterait la date du jour où elle a été présentée devant les deux chambres du Parlement; si cette déclaration était présentée dans chaque chambre à des jours différents, la sanction royale serait réputée avoir été donnée le dernier de ces deux jours. Cette disposition serait particulièrement importante dans le cas des projets de loi qui entrent en vigueur au moment de l'octroi de la sanction royale ou dans un délai lié à la date de la sanction royale. Cette disposition pourrait poser des difficultés lorsqu'une des chambres ne siège pas comme c'est souvent le cas avant Noël et pendant l'été, lorsque la Chambre des communes s'ajourne avant le Sénat. Le gouvernement aurait normalement intérêt à ce que les deux chambres siègent de manière qu'il soit possible de leur présenter la déclaration; néanmoins, il vaudrait peut-être mieux prévoir la marche à suivre en pareille éventualité dans le *Règlement du Sénat* ou dans le *Règlement de la Chambre*.

À l'heure actuelle, il semble que la sanction royale soit octroyée au moment où le gouverneur général ou son suppléant exprime son assentiment en inclinant la tête. De même, aux termes du projet de loi, la sanction royale serait apparemment octroyée au moment où la déclaration écrite serait signée, non au moment où elle serait présentée. De toute évidence, il importe que la sanction royale soit formellement signifiée aux deux chambres. Il serait sans doute plus efficace, moins coûteux et plus rapide en cas d'urgence de déposer une déclaration écrite auprès du Greffier de l'une et l'autre chambre, mais il faudrait qu'elle soit présentée d'une façon ou d'une autre aux parlementaires.

L'article 6 prévoit que la déclaration écrite de la sanction royale ne serait pas un texte réglementaire au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*. Tout ce que la définition intentionnellement large de « textes réglementaires » englobe est sujet à l'examen parlementaire ainsi qu'à d'autres procédures. La sanction royale sous forme de déclaration écrite n'est évidemment pas destinée à un tel traitement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'article 7 prévoit qu'aucune sanction royale ne serait invalide du fait qu'on n'a pas respecté l'article 3. Cette disposition vise à dissiper tout doute concernant la validité d'une sanction royale octroyée par déclaration écrite au cours d'une année où, pour une raison ou une autre, la procédure formelle n'aurait pas eu lieu. Par exemple, il se pourrait qu'une cérémonie traditionnelle n'ait pas été nécessaire ou qu'une prorogation ou la dissolution soit intervenue avant qu'elle n'ait lieu. On s'est toutefois inquiété que cette disposition soit invoquée pour éviter complètement de recourir à la cérémonie traditionnelle.

COMMENTAIRE

L'insatisfaction concernant l'actuelle procédure d'octroi de la sanction royale couve depuis plusieurs années. L'assistance à cette cérémonie est souvent clairsemée et elle peut avoir lieu à des moments qui ne conviennent pas aux sénateurs, aux députés et au gouverneur général et à ses suppléants. La délégation récente de juges de la Cour suprême du Canada à cette cérémonie pose également des difficultés : non seulement les juges sont-ils déjà très occupés, mais il y a aussi le fait qu'ils peuvent être ultérieurement appelés à rendre des décisions sur des contestations de ces projets de loi qu'ils ont sanctionnés au nom du souverain. De plus, en raison des travaux de rénovation de l'édifice du Centre, il pourra arriver au cours des prochaines années que les deux chambres ne siègent pas dans le même immeuble, ce qui compliquera encore davantage la tenue des cérémonies de sanction royale. Le projet de loi S-13 vise à offrir une solution de rechange à la procédure habituelle – une solution plus simple, plus expéditive et plus pratique.

À l'encontre de ces arguments, on fait remarquer que la cérémonie de la sanction royale constitue une composante importante et significative de l'héritage parlementaire canadien. Comme il s'agit d'une des rares occasions où les trois éléments du Parlement se rassemblent, elle rappelle aux parlementaires et au grand public que les lois ne sont édictées qu'une fois approuvées par le Sénat, la Chambre et le gouverneur général. Selon certains, l'élimination de la cérémonie diminuerait encore plus l'importance du Sénat et celle du gouverneur général. Les tenants de ce point de vue soutiennent que ce n'est pas parce que d'autres pays ont laissé tomber la cérémonie que le Canada doit les imiter.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il a été question du projet de loi S-13 et des projets de loi qui l'ont précédé dans les médias, mais il ne semble pas y avoir eu jusqu'ici de grand débat public. La Ligue monarchiste du Canada a comparu devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pendant son examen du projet de loi. Elle s'est opposée fermement à celui-ci, soutenant que la cérémonie de la sanction royale est importante sur les plans constitutionnel et symbolique et qu'elle ne doit pas être abandonnée, que la procédure de rechange proposée dans le projet de loi risque fort de devenir la norme et qu'il y a d'autres moyens de régler les problèmes qui se posent.

La Constitution du Canada ne fixe pas de procédure à suivre pour l'octroi de la sanction royale et, comme il est noté ci-dessus, la plupart des autres gouvernements parlementaires se dispensent de la cérémonie. Les partisans du projet de loi S-13 et des projets de loi qui l'ont précédé signalent cependant que le projet de loi n'a pas pour but d'abolir la cérémonie de la sanction royale. Celui-ci loi prévoit en effet qu'il devrait y avoir au minimum une cérémonie traditionnelle à l'occasion du premier projet de loi de crédits de chaque session et au moins une fois par année. Il a été proposé qu'une cérémonie de sanction royale ait lieu dans le cas des projets de loi importants comme les projets de modification de la Constitution ou les projets de loi d'importance historique. Selon le sénateur Lynch-Staunton, parrain du projet de loi, si la cérémonie de la sanction royale avait lieu moins souvent, peut-être obtiendrait-elle plus de respect et revêtirait-elle plus d'importance qu'à l'heure actuelle.

D'autres solutions que celles proposées dans le projet de loi S-13 ont été mises de l'avant pour régler les problèmes que pose la procédure actuelle. Certains parlementaires estiment qu'il est essentiel que le gouverneur général assiste personnellement à la cérémonie de la sanction royale ou du moins qu'il y a assiste plus fréquemment qu'il ne l'a fait ces dernières années. On a aussi suggéré que le gouverneur général confie la tâche de présider la cérémonie à d'éminents Canadiens comme les Compagnons de l'Ordre du Canada. Il serait aussi possible de tenir à intervalle fixe la cérémonie de la sanction royale, par exemple tous les quatre jeudis, afin de permettre au Parlement et aux parlementaires de prendre leurs dispositions.

D'autres proposent de maintenir en grande partie la cérémonie actuelle et qu'on n'ait recours à la procédure de rechange que lorsque le Sénat et la Chambre ne siègent pas en même temps. On réglerait ainsi le problème qui se pose lors des longues périodes d'ajournement, lorsque la Chambre s'ajourne avant le Sénat, laissant à celui-ci des projets de loi

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à adopter. Il arrive souvent que la Chambre ne soit alors représentée que par un Président adjoint et un ou deux députés.

On pourrait également ajouter au projet de loi S-13 un article permettant à l'une ou l'autre chambre, aux leaders parlementaires ou à un certain nombre ou pourcentage de sénateurs et/ou de députés de demander qu'il y ait une cérémonie traditionnelle de sanction royale. Le gouvernement pourrait toujours opter pour la cérémonie traditionnelle et cette disposition garantirait que les autres parlementaires puissent le demander.

Mise à part la proposition voulant que la sanction royale soit signifiée par une déclaration écrite, le projet de loi S-13 ne donne pas de détails sur la nouvelle procédure. Il a été proposé, par exemple, que des représentants du gouvernement et de l'opposition siégeant au Sénat et à la Chambre des communes soient présents lorsque le projet de loi est présenté au gouverneur général bien qu'on ne sache pas trop si cette cérémonie serait publique. Certains craignent toutefois que cette exigence ne donne lieu à une cérémonie de sanction royale complexe qui serait semblable à la cérémonie de signature des projets de loi par le président des États-Unis. Les modalités de cette procédure devraient être précisées.